

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przystępność» usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: definicja, pomiar, aspekty, inicjatywy europejskie” (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 177/04)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 14 lutego 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Przystępność» usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym: definicja, pomiar, aspekty, inicjatywy europejskie”

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 listopada 2013 r.

Na 495. sesji plenarnej w dniach 21–22 stycznia 2014 r. (posiedzenie z dnia 21 stycznia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 19 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Znaczna liczba obywateli w Unii Europejskiej, różna w zależności od państwa członkowskiego, napotyka poważne trudności finansowe w dostępie do podstawowych usług, m.in. w zakresie mieszkalnictwa, energii, łączności elektronicznej, transportu, wody, opieki zdrowotnej i usług społecznych.

1.2 Wysoki poziom przystępności cenowej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stanowi jedną ze wspólnych – a więc wyznaczanych przez wszystkie państwa członkowskie Unii – wartości wymienionych w protokole nr 26 dotyczącym usług świadczonych w interesie ogólnym (załączonym do traktatów), który Unia i państwa członkowskie – w ramach swoich kompetencji – powinny uwzględnić, prowadząc działania w odpowiednich obszarach polityki.

1.3 Jednak na poziomie wspólnotowym nie ma definicji lub jednolitego podejścia do przystępności cenowej lub dostępności ekonomicznej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i nie ma stosownych narzędzi pomiaru, gdyż państwa członkowskie dysponują szerokim marginesem uznaniowości w realizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w ramach swoich kompetencji w zakresie ich tworzenia.

1.4 EKES proponuje zatem, by Unia Europejska z jednej strony wyjaśniła pojęcie przystępności cenowej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i dostosowała je do wymogów traktatu lizbońskiego (protokół nr 26) oraz Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, a z drugiej strony wprowadziła środki legislacyjne w prawie wtórnym zobowiązujące państwa członkowskie do:

- opracowania wskaźników pozwalających określić przystępność usług oraz wprowadzenia mechanizmu niezależnej oceny wyników osiągniętych w sektorze usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z uwzględnieniem zasady dostępności ekonomicznej;
- określenia koszyka usług podstawowych, którego koszt dla gospodarstwa domowego jest ustalany na poziomie akceptowalnym w stosunku do dostępnego dochodu; maksymalny poziom wydatków na te podstawowe usługi stanowić będzie obiektywną podstawę do obliczenia przystępności i określenia odsetka ogólnego poziomu wydatków gospodarstwa domowego, powyżej którego koszty są nadmierne, co w odpowiednich wypadkach uprawniać będzie do pomocy publicznej;
- uściślenia pojęcia „osób wymagających szczególnej troski” lub „grup w niekorzystnej sytuacji”. W tym kontekście Komisja Europejska powinna ponownie rozważyć swą praktykę decyzyjną w kwestii wykrywania oczywistych błędów w zakresie kwalifikowania do pomocy państwa.

1.5 Z pełnym poszanowaniem zakresu odpowiedzialności i kompetencji państw członkowskich, warunkiem niezbędnym do wzmocnienia społecznego wymiaru UE i jej rynku, zwłaszcza w czasach kryzysu, jest włączenie danych dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym w zakres europejskiego semestru.

2. Wprowadzenie

2.1 Usługi świadczone w interesie ogólnym, niezależnie od tego, czy są to usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, czy też usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym, muszą gwarantować wszystkim mieszkańcom danego kraju dostęp do tych usług, a także ochronę praw podstawowych. Są one ściśle związane z dążeniem Unii Europejskiej do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

2.1.1 Państwa członkowskie dysponują szerokim marginesem uznaniowości, by określać, organizować i finansować usługi świadczone w interesie ogólnym przy pomocy i z odniesieniem do działań społecznych i obywatelskich, zaspokajając potrzeby użytkowników. Jeśli chodzi o usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, to opierają się one na logice handlowej i podlegają wspólnotowym zasadom konkurencji i rynku wewnętrznego, o ile nie stanowi to przeszkody w wypełnianiu ich szczególnych zadań. Usługi o charakterze nieekonomicznym świadczone w interesie ogólnym z definicji nie podlegają zasadom rynkowym i należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, zgodnie z art. 2 protokołu 26.

2.1.2 Według przepisów Karty praw podstawowych załączonej do traktatu lizbońskiego „Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (...) zgodnie z Traktatami”. Ponadto Karta wyraźnie mówi o ustawodawstwach i praktykach krajowych jako podstawie w tym zakresie. Konwencja Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych ratyfikowana w całości przez Unię Europejską określa minimalne normy służące ochronie i zachowaniu pełnego zbioru praw obywatelskich, politycznych, socjalnych i gospodarczych osób niepełnosprawnych, wśród których to praw jest także dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

2.1.3 Wiele państw członkowskich łączy z prawem dostępu zasadę świadczenia usług na warunkach finansowych możliwych do przyjęcia dla wszystkich. Aby to osiągnąć, państwa te stosują, w różnym wymiarze, programy zbiorowej i indywidualnej pomocy społecznej.

W praktyce wielu obywateli w Unii Europejskiej napotyka jednak poważne trudności w dostępie do podstawowych usług, zwłaszcza w zakresie mieszkalnictwa, energii, łączności elektronicznej, transportu, wody, opieki zdrowotnej i usług społecznych.

2.2 Brak dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym może wynikać z różnych czynników: np. z bardzo odmiennych historycznych uwarunkowań krajowych, w kontekście których modele i usługi społeczne różnią się w zależności od państwa członkowskiego. Może być także skutkiem czynników gospodarczych (mało przystępnej ceny), geograficznych (usługa nie jest świadczona na danym obszarze), społecznych (nierówność w traktowaniu), fizycznych (ze względu na niepełnosprawność) a także związanych z niedostosowaniem do potrzeb i/lub postępu technicznego (nieadekwatność/niewystarczający poziom jakości i/lub bezpieczeństwa).

2.3 Wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców to sześć spośród czternastu wspólnych wartości wymienionych w protokole nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym (załączonym do traktatu lizbońskiego, TUE i TFUE), które UE i państwa członkowskie – w ramach swoich kompetencji i w zakresie stosowania traktatów – powinny w pełni uwzględnić podczas prowadzenia działań we wszystkich obszarach polityki dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2.3.1 Tych czternaście wartości, podzielonych na trzy grupy, jest ze sobą – w ramach tych grup, ale także pomiędzy nimi – wzajemnie powiązanych, tak że nie można przyznać żadnej z nich charakteru priorytetowego.

2.3.2 I tak na przykład nawet pełna przystępność cenowa usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nie spełnia wymogów protokołu nr 26, o ile nie zapewnia się przy tym wysokiego poziomu jakości czy bezpieczeństwa bądź nie propaguje powszechnego dostępu dla obywateli danego państwa lub gdy w ramach tego państwa nie różnicuje się działań odpowiednio do odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej bądź też gdy, przykładowo, władze krajowe, uniemożliwiają świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym – choć według właściwego prawa krajowego lub też przyjętej praktyki władze lokalne i regionalne mogą organizować ich świadczenie – i tym samym naruszają zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych tych władz.

2.4 Postanowieniom protokołu nadano charakter wyraźnie „interpretacyjny” w stosunku do czternastu wspólnych wartości UE związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. Dostyc względne przedstawienie niektórych wartości, mianowicie wysokiego poziomu jakości, bezpieczeństwa i przystępności, czy też propagowania powszechnego dostępu i praw odbiorców może budzić wiele pytań w odniesieniu do mocy prawnej, mocy wiążącej lub skutków tychże postanowień. Niemniej niezależnie od interpretacji odpowiedź jest – jak art. 1 protokołu nr 26 – prosta, oczywista i zgodna z interpretowanym artykułem – odpowiednie władze krajowe, regionalne lub lokalne są uprawnione, w ramach swoich kompetencji w zakresie tworzenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, do określania różnych sposobów organizacji dla poszczególnych usług.

3. Pojęcie przystępności cenowej w prawodawstwie europejskim

3.1 Na poziomie wspólnotowym nie ma jednolitej definicji lub jednakowego podejścia do przystępności cenowej lub dostępności ekonomicznej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym; nie ma również stosownych narzędzi pomiarowych. Przystępność usługi zależy często od subiektywnego postrzegania jej kosztu przez użytkownika i od tego, jakie korzyści przynosi z punktu widzenia komfortu dla obywatela.

3.2 Zgodnie z ogólną zasadą przystępność usługi powinna pozwolić obywatelowi za nią „z łatwością zapłacić” (zielona księga w sprawie rozwoju jednolitego rynku dla usług pocztowych) ⁽¹⁾.

3.3 Usługa jest całkowicie przystępna, jeżeli proponuje się ją bezpłatnie obywatelowi, jak na przykład w niektórych miastach lub regionach oferujących bezpłatny publiczny transport miejski.

3.4 By zwrócić uwagę na złożoność tej kwestii, a także na trudności i rozbieżności związane z zapewnieniem przystępności, EKES przedstawia poniżej tytułem przykładu interpretację stosowaną w sektorze mieszkalnictwa, telekomunikacji, energii elektrycznej i gazu. EKES podkreśla ponadto, że dostęp do opieki zdrowotnej przestaje być oczywisty w wielu państwach członkowskich w związku z dochodami osób, które z braku odpowiednich środków rezygnują z takiej opieki. W sprawozdaniu dotyczącym wdrożenia strategii UE „Solidarność w zdrowiu: zmniejszanie nierówności zdrowotnych w UE” z 2009 r. wskazano na silny związek między brakiem środków materialnych, a wynikającymi z niego problemami zdrowotnymi.

3.5 Wymóg przystępności został ustanowiony w przepisach dotyczących liberalizacji sektorów sieciowych jako nieodłączny element powszechnych usług telekomunikacyjnych, usług w zakresie energii elektrycznej i usług pocztowych, a także aspekt ściśle związany z dążeniem UE do spójności społecznej i terytorialnej.

3.6 Podejście UE opiera się na dwóch koncepcjach przystępności: pierwsza dotyczy powszechności, a druga ogranicza się do osób o niskich dochodach, znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub wymagających szczególnej troski, takich jak osoby niepełnosprawne lub osoby mające szczególne potrzeby społeczne. Ta druga koncepcja ma sens pod warunkiem, że jej celem jest, zgodnie z protokołem nr 26, „propagowanie powszechnego dostępu”.

3.7 Trzeba jednak stwierdzić, że choć przystępność stała się wspólną wartością Unii Europejskiej, którą muszą szanować państwa członkowskie, ceny np. energii, roamingu w łączności ruchomej, transportu, mieszkań i czynszów pozostają na poziomie nieproporcjonalnie wysokim w stosunku do dostępnego dochodu coraz większej części ludności. Ponadto definicje przystępności cenowej używane w różnych przepisach wspólnotowych, których przykłady EKES przytacza wybiórczo poniżej, znacznie się różnią, a przede wszystkim są bardzo niedokładne.

3.8 Mieszkalnictwo

3.8.1 W ankiecie dotyczącej budżetu gospodarstw domowych (EU-SILC) przeprowadzonej we wszystkich państwach członkowskich określono, że maksymalny koszt mieszkania sytuuje się na poziomie 40 % dostępnego dochodu gospodarstwa. Powyżej tego progu cena mieszkania uznawana jest za nieprzystępną.

3.8.2 Państwa członkowskie interweniują na bardzo wiele sposobów i w bardzo różnym stopniu w funkcjonowanie swych rynków mieszkaniowych, by umożliwić wszystkim obywatelom dostęp do godziwego mieszkania po przystępnej cenie, w stosownych przypadkach świadcząc pomoc mieszkaniową. Znaczna większość państw członkowskich ustanowiła mechanizmy pomocy socjalnej lub fiskalnej, by wpłynąć na tę zasadniczą pozycję obowiązkowych wydatków gospodarstw domowych, i zapewnia dotacje na równoległą ofertę tzw. mieszkań socjalnych, która stanowi uzupełnienie oferty dostępnej samorzutnie na rynku prywatnym.

3.8.3 Mieszkania socjalne są jednym z rozwiązań stosowanych przez władze publiczne wobec tej części potrzeb mieszkaniowych, której rynek nie zaspokaja, w celu zagwarantowania powszechnego dostępu do mieszkania na godziwych warunkach za przystępną cenę (kupna lub najmu). 25 mln europejskich gospodarstw domowych zajmuje mieszkania socjalne.

⁽¹⁾ COM(1991) 476 final.

3.8.4 Pomimo tych środków dla wielu obywateli w Unii Europejskiej dostęp do godziwego mieszkania nie jest już przystępny cenowo. W 2011 r. 15 % ludności europejskiej zajmowało mieszkania przeludnione lub o niewystarczającym standardzie, a 17 % gospodarstw domowych ponosiło zbyt wysokie koszty mieszkaniowe w stosunku do dostępnego dochodu ⁽²⁾.

3.8.5 Na mocy decyzji z 20 grudnia 2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznawanej pewnym przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym Komisja ograniczyła udostępnianie subwencjonowanych mieszkań socjalnych do osób w niekorzystnej sytuacji oraz do mniej uprzywilejowanych grup społecznych, wyraźnie rozpoznanych jako takie, które ze względu na kwestie wypłacalności nie są w stanie znaleźć mieszkania na warunkach rynkowych, co jest problematyczne w świetle wartości wymienionych w protokole nr 26.

3.9 Telekomunikacja

3.9.1 Chociaż rynek wewnętrzny i wolna konkurencja przyczyniły się do obniżenia jednostkowych cen usług telekomunikacyjnych, jest to również, przynajmniej częściowo, wynikiem zmian technologicznych i ustanowienia przez instancje wspólnotowe pułapów cen roamingu w łączności ruchomej.

3.9.2 W przepisach dotyczących telekomunikacji ⁽³⁾ stwierdza się, że przystępność jest związana z tym, by korzystanie z telefonu było możliwe „w świetle określonych warunków krajowych, po przystępnej cenie”, i ze zdolnością użytkowników do kontrolowania wydatków. W notatce metodologicznej Komisji Europejskiej na temat horyzontalnej oceny usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ⁽⁴⁾ przewidziany wskaźnik „przystępności” oznacza „cenę usług w stosunku do dochodów odbiorców o niskich/średnich dochodach (na różnym poziomie dochodów)”.

3.10 Energia elektryczna i gaz

3.10.1 Komisja uważa, że dotacje lub regulacje w sektorze energii elektrycznej i gazu mające na celu obniżanie ogólnych cen energii zazwyczaj jednak nie zachęcają do oszczędności energii, nie są skierowane do najbardziej potrzebujących odbiorców i mogą powodować zakłócenia konkurencji ⁽⁵⁾.

3.10.2 Zachęca się zatem państwa członkowskie do przedsięwzięcia środków gwarantujących odpowiednią ochronę odbiorców znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji ⁽⁶⁾. Bezpośrednie dotacje władz publicznych dla odbiorców będą dopuszczalne tylko wówczas, gdy koncepcja ubóstwa energetycznego zostanie jasno określona i gdy osoby wymagające szczególnej troski zostaną jasno wskazane na szczeblu krajowym. W wypadku odbiorców doświadczających trudności finansowych dostawa energii powinny być utrzymywane przez pewien okres, nawet w razie nieuiszczenia opłat.

3.10.3 Trzeba odnotować, że koncepcja ubóstwa energetycznego dotyczy wyłącznie sektorów energii elektrycznej i gazu i nie obejmuje innych paliw wykorzystywanych zwłaszcza w miejskim systemie ciepłowniczym.

3.10.4 Polityka energetyczna Unii jest ukierunkowana na ograniczenie zużycia energii poprzez wspieranie środków efektywności energetycznej lub izolacji cieplnej mieszkań w celu zwiększenia przystępności usług energetycznych. Jednak poprawa efektywności energetycznej wymaga znacznych inwestycji, które zwrócą się w postaci ograniczenia wydatków na energię dopiero w perspektywie długoterminowej. W opinii z inicjatywy własnej „W kierunku skoordynowanych działań europejskich na rzecz zapobiegania ubóstwu energetycznemu i zwalczania go” (CESE 2517/2013) EKES przedstawił konkretne propozycje w tej dziedzinie.

4. Pomiar przystępności cenowej

4.1 W 2004 r. w ramach oceny skuteczności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym sektorów sieciowych Komisja zmierzyła przystępność cen stosowanych przez te sieci za pomocą wskaźnika opartego na odsetku dochodów rocznych, jakie odbiorca musi wydać rocznie na pewien koszyk usług.

4.2 W badaniu Eurobarometru dotyczącym zadowolenia obywateli europejskich z usług sektorów sieciowych przedstawiono jedynie subiektywną ocenę przystępności tychże usług i może ono mieć znaczenie co najwyżej jako sposób wskazania ogólnej tendencji.

4.3 Brakuje oficjalnych kryteriów wspólnotowych, by określić przystępność ekonomiczną usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Dokumenty wspólnotowe dotyczą raczej zharmonizowanych zasad i przepisów w zakresie ustalania cen „opartych na kosztach”, „bardziej zorientowanych na koszt” lub opartych na „zwrocie kosztów” (wymóg ustanowiony w dyrektywie ramowej w sprawie wody), zapewniając jednocześnie usługi całej ludności.

⁽²⁾ Eurofound: *Third European Quality of Life Survey – Quality of life in Europe: impacts of the crisis 2012* oraz *Household debt advisory services in the Europe Union*.

⁽³⁾ Dyrektywa 2002/22/WE.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final.

⁽⁵⁾ COM(2012) 663 final „Uruchomienie wewnętrznego rynku energii”.

⁽⁶⁾ Dyrektywa 2009/72/WE (energia elektryczna) i dyrektywa 2009/73/WE (gaz).

4.4 Ceny zorientowane na koszt, nawet bez marży korzystnej dla usługodawcy, nie są równoznaczne z przystępnością cenową i nie gwarantują powszechnego dostępu do usług po przystępnych cenach.

4.5 Zgodnie z Zieloną księgą w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym z 2003 r. państwa członkowskie powinny określić niektóre kryteria, by zdefiniować przystępność cenową usługi. Wprowadzając jednocześnie mechanizm kontroli cen i/lub przyznając dotacje określonym osobom, muszą one zadbać o to, by ustalone kryteria uwzględniały poszanowanie wszystkich praw na rzecz konsumentów i użytkowników, takich jak dostępność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym dla osób niepełnosprawnych. Kryteria te mogłyby być związane np. z ceną koszyka podstawowych usług określanego na poziomie państw członkowskich. Jego maksymalna cena (udział w dochodach) byłaby ustalana na poziomie akceptowalnym w stosunku do dostępnego dochodu obywateli w najtrudniejszej sytuacji.

5. Rola Unii Europejskiej

5.1 Zgodnie z Zieloną księgą w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, „jeżeli konkurencja jest skuteczna, mechanizmy rynkowe mogą zagwarantować świadczenie usług po przystępnych cenach, oferując odpowiednią jakość, co znacznie zmniejsza potrzebę interwencji regulacyjnej”.

5.2 Niemniej Komisja, w związku z nowym kontekstem Traktatów, w swym komunikacie pt. „*Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym*” (COM(2011) 900) podkreśla: „zagwarantuje to [te ramy], że w nadchodzących latach w otoczeniu regulacyjnym na poziomie UE nadal będzie się wzmacniać wymiar społeczny jednolitego rynku, skuteczniej uwzględni się specyficzny charakter tych usług oraz sprosta się wyzwaniu polegającym na świadczeniu ich w sposób odzwierciedlający takie wartości jak: jakość, bezpieczeństwo i przystępność cenowa, równe traktowanie, propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców, uznane w Protokole”.

5.3 Do obowiązków świadczenia usługi publicznej przewidzianych w prawodawstwie europejskim należy również zapewnienie wszystkim odbiorcom dostępności i przystępności cenowej, przy czym specjalne przepisy przewiduje się dla odbiorców niepełnosprawnych lub znajdujących się w trudnej sytuacji.

5.4 W świetle powyższego Komisja powinna zapewnić lepszą koordynację między swymi własnymi służbami i stworzyć skuteczne narzędzie statystyczne poprzez porównanie i kompilowanie danych (przy ścisłym poszanowaniu ich poufności). Musi ona również wyjaśnić pojęcie przystępności cenowej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i dostosować je do wymogów traktatu lizbońskiego (protokół nr 26) oraz Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, proponując jednocześnie środki legislacyjne w prawie wtórnym zobowiązujące państwa członkowskie do:

- opracowania wskaźników pozwalających określić przystępność usług oraz wprowadzenia mechanizmu niezależnej oceny wyników osiągniętych w sektorze usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z uwzględnieniem zasady przystępności ekonomicznej;
- określenia koszyka podstawowych usług, których maksymalna akceptowalna dla gospodarstwa domowego cena byłaby ustalana w stosunku do typowego dostępnego dochodu; aby określić przystępną cenę koszyka usług, nie należy wiązać poszczególnych usług z dostępnym dochodem w poszczególnych sektorach; należy wziąć pod uwagę całość usług uznanych za podstawowe (do określenia przez państwa członkowskie, zgodnie z zasadą pomocniczości), aby określić ogólny udział wydatków gospodarstwa domowego, powyżej którego koszty są nadmierne (na wzór praktyki w mieszkalnictwie) i, w takim wypadku, przewidzieć sposoby finansowania zgodnie z art. 14 TFUE, by zapewnić powszechny dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;
- uściślenia pojęcia „osób wymagających szczególnej troski” lub „grup w niekorzystnej sytuacji”; w tym kontekście Komisja Europejska powinna ponownie rozważyć swą praktykę decyzyjną w kwestii wykrywania oczywistych błędów w zakresie kwalifikowania do pomocy państwa; powinna pozostawić w gestii państw członkowskich określenie warunków korzystania z przystępnych cen w odniesieniu do potrzeb obywateli oraz preferencji krajowych lub lokalnych, a także do rzeczywistych wymogów obywateli w niekorzystnej sytuacji lub kategorii mniej uprzywilejowanych na płaszczyźnie społecznej, zgodnie z postanowieniami protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym.

5.5 W pełnym poszanowaniu zakresu odpowiedzialności i kompetencji państw członkowskich, warunkiem niezbędnym do wzmocnienia społecznego wymiaru UE i jej rynku, zwłaszcza w czasach kryzysu, jest włączenie danych dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym w zakres europejskiego semestru.

Bruksela, 21 stycznia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 1.4

Poprawka do punktu 1.4 wiąże się z poprawką do punktu 5.4, w związku z czym przeprowadzono głosowanie łączne nad obiema poprawkami.

Zmienić

EKES proponuje ~~zatem, by Unia Europejska z jednej strony wyjaśniła pojęcie przystępności cenowej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i dostosowała je do wymogów traktatu lizbońskiego (protokół nr 26) oraz Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, a z drugiej strony wprowadziła środki legislacyjne w prawie wtórnym zobowiązujące państwa członkowskie do:~~

- ~~opracowania wskaźników pozwalających określić przystępność usług oraz wprowadzenia mechanizmu niezależnej oceny wyników osiąganych w sektorze usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z uwzględnieniem zasady dostępności ekonomicznej;~~
- ~~określenia koszyka usług podstawowych, którego koszt dla gospodarstwa domowego jest ustalany na poziomie akceptowalnym w stosunku do dostępnego dochodu; maksymalny poziom wydatków na te podstawowe usługi stanowić będzie obiektywną podstawę do obliczenia przystępności i określenia odsetka ogólnego poziomu wydatków gospodarstwa domowego, powyżej którego koszty są nadmierne, co w odpowiednich wypadkach uprawniać będzie do pomocy publicznej;~~
- ~~uściślenia pojęcia „osób wymagających szczególnej troski” lub „grup w niekorzystnej sytuacji”, aby W tym kontekście Komisja Europejska mogła, w odpowiednich wypadkach, powinna ponownie rozważyć swą praktykę decyzyjną w kwestii wykrywania oczywistych błędów w zakresie kwalifikowania do pomocy państwa.~~

Uzasadnienie

Punkt 1.4, pierwszy akapit:

Określenie wartości, o których mowa w art. 14 i które zostały zinterpretowane w protokole nr 26 nie należy do Parlamentu, Rady lub Komisji (zob. również poprawka do punktu 3.9.2 wraz z uzasadnieniem). Wspomniana tutaj konwencja ONZ (prawa osób niepełnosprawnych) została włączona do poprawki dotyczącej trzeciego akapitu punktu 5.4.

Punkt 1.4, drugi akapit:

Drugi akapit został skreślony, gdyż nie należy do Komisji zobowiązywanie państw członkowskich do określania koszyka usług związanego z wartościami dotyczącymi usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Aby jasno postawić sprawę, podsumujmy raz jeszcze całą argumentację: w prawie pierwotnym UE „usługi publiczne” nie są synonimem „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”. Już w traktatach rzymskich mowa jest o usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 90 ust. 2, obecnie art. 106 ust. 2 traktatu lizbońskiego). W art. 77 (obecny art. 93) dotyczącym transportu mowa jest o „pojęciu usługi publicznej”. Jest to określenie polityczne pewnej formy polityki transportowej i w związku z tym nie ma nic wspólnego ze świadczeniem konkretnych, szczegółowych usług, co jest warunkiem, by można było mówić o usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wyłącznie przez dane państwo członkowskie lub przez jego władze i wyłącznie w stosunku do obszaru danego kraju, regionu lub miejscowości. Ponadto zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim do przepisów UE dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym raczej osłabiły niż wzmocniły perspektywę europejską w stosunku do kompetencji krajowych⁽¹⁾. Nowe kompetencje prawodawcze uzyskane przez Radę i Parlament na mocy art. 14 dotyczą bowiem tylko „zasad” i „warunków”, zwłaszcza „gospodarczych i finansowych”, które pozwalają na „wykonywanie zadań” w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym; prerogatywy te posiadała już w znacznej mierze Komisja Europejska jako strażniczka traktatów. W związku z tym jest całkowicie jasne, że Rada i Parlament nie posiadają żadnych kompetencji, jeśli chodzi o „wspólne wartości”, w liczbie 14, wśród których figuruje przystępność. Stanowienie przepisów w tej dziedzinie jest i pozostaje w gestii władz krajowych, z wyłączeniem jakiegokolwiek innego poziomu władzy. Z powyższego jasno wynika, że aby móc zapewnić całej ludności europejskiej akceptowalną jakość życia, nie należy odwoływać się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ale raczej dążyć do przyjmowania przepisów sektorowych, aby doprowadzić wszystkie państwa członkowskie do pożądanego minimalnego progu. W tym kierunku powinny zmierzać opinie EKES-u i w takim wypadku cel zostanie na pewno osiągnięty dzięki akceptacji, a nawet więcej – dzięki działaniu Komisji, która odrzuciła wszystkie trzy opinie z inicjatywy własnej przyjęte wcześniej przez Komitet starający się wesprzeć sprawę usług świadczonych w interesie ogólnym.

⁽¹⁾ Ze względu na to, że teksty pochodzą od rządu niderlandzkiego należy przede wszystkim pamiętać o historii tej sprawy w parlamencie niderlandzkim, aby uchwycić i zrozumieć jej meritum: Dokumenty parlamentarne (*Eerste en Tweede Kamerstukken*), seria 31384 (R 1850) C, nr 4, rok parlamentarny 2007-2008.

Punkt 1.4, ostatni akapit:

Nie ma żadnego związku logicznego między pierwszym i drugim zdaniem trzeciego akapitu. Proponowane zmiany rozwiązują ten problem. Wspomniana tutaj konwencja ONZ (prawa osób niepełnosprawnych) została włączona do poprawki dotyczącej trzeciego akapitu punktu 5.4.

Punkt 5.4

Zmienić

~~W świetle powyższego Komisja dzięki lepszej koordynacji powinna zapewnić lepszą koordynację między swymi własnymi służbami stworzy i stworzy skuteczne narzędzie statystyczne poprzez porównanie i kompilowanie danych (przy ścisłym poszanowaniu ich poufności). Musi ona również wyjaśnić pojęcie przystępności cenowej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i dostosować je do wymogów traktatu Lizbońskiego (protokół nr 26) oraz Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, proponując Z drugiej strony mogłaby jednocześnie zaproponować środki legislacyjne w prawie wtórnym zobowiązujące państwa członkowskie do:~~

- ~~— opracowania wskaźników pozwalających określić przystępność usług oraz wprowadzenia mechanizmu niezależnej oceny wyników osiąganych w sektorze usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z uwzględnieniem zasady dostępności ekonomicznej;~~
- ~~— określenia koszyka podstawowych usług, których maksymalna akceptowalna dla gospodarstwa domowego cena byłaby ustalana w stosunku do typowego dostępnego dochodu; aby określić przystępną cenę koszyka usług, nie należy wiązać poszczególnych usług z dostępnym dochodem w poszczególnych sektorach; należy wziąć pod uwagę całość usług uznanych za podstawowe (do określenia przez państwa członkowskie, zgodnie z zasadą pomocniczości), aby określić ogólny udział wydatków gospodarstwa domowego, powyżej którego koszty są nadmierne (na wzór praktyki w mieszkalnictwie) i, w takim wypadku, przewidzieć sposoby finansowania zgodnie z art. 14 TFUE, by zapewnić powszechny dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;~~
- ~~— uściślenia pojęcia „osób wymagających szczególnej troski” lub „grup w niekorzystnej sytuacji”; tak by w tym kontekście Komisja Europejska mogła w razie potrzeby ponownie rozważyć swą praktykę decyzyjną w kwestii wykrywania oczywistych błędów w zakresie kwalifikowania do pomocy państwa; powinna pozostawić w gestii państw członkowskich określenie warunków korzystania z przystępnych cen w odniesieniu do potrzeb obywateli oraz preferencji krajowych lub lokalnych, a także do rzeczywistych wymogów obywateli w niekorzystnej sytuacji lub kategorii mniej uprzywilejowanych na płaszczyźnie społecznej. Należy przy tym uwzględnić także postanowienia konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.~~

Uzasadnienie

Punkt 5.4, akapit pierwszy:

- W pierwszym zdaniu przedstawiono tę samą treść w bardziej elegancki sposób (zadaniem EKES u nie jest wypowiadanie się na temat wewnętrznej organizacji Komisji Europejskiej).
- Zadaniem Komisji nie jest podawanie definicji wartości z art. 14 zinterpretowanych zgodnie z protokołem nr 26 (zob. także poprawkę i uzasadnienie do pkt 3.9.2).
- Fragment dotyczący konwencji ONZ powinien zostać przeniesiony do tekstu w drugim tiret.

Punkt 5.4, tiret drugie:

Trzecie tiret jest sprzeczne z treścią tego tiret. Lepiej więc skreślić drugie tiret, gdyż zadaniem Komisji nie jest zobowiązanie państw członkowskich do określenia koszyka usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Aby jasno postawić sprawę, podsumujmy raz jeszcze całą argumentację: w prawie pierwotnym UE „usługi publiczne” nie są synonimem „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”. Już w traktatach rzymski mowa jest o usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 90 ust. 2, obecnie art. 106 ust. 2 traktatu lizbońskiego). W art. 77 (obecny art. 93) dotyczącym transportu mowa jest o „pojęciu usługi publicznej”. Jest to określenie polityczne pewnej formy polityki transportowej i w związku z tym nie ma nic wspólnego ze świadczeniem konkretnych, szczegółowych usług, co jest warunkiem, by można było mówić o usługach świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wyłącznie przez dane państwo członkowskie lub przez jego władze i wyłącznie w stosunku do obszaru danego kraju, regionu lub miejscowości. Ponadto zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim do przepisów UE dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym raczej osłabiły niż wzmocniły perspektywę europejską w stosunku do kompetencji krajowych⁽²⁾. Nowe kompetencje prawodawcze uzyskane przez Radę i Parlament na mocy art. 14 dotyczą bowiem tylko „zasad” i „warunków”, zwłaszcza „gospodarczych i finansowych”, które pozwalają na „wykonywanie zadań” w zakresie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym; prerogatywy te posiadała już w znacznej mierze Komisja Europejska jako strażniczka traktatów. W związku z tym jest całkowicie jasne, że Rada i Parlament nie posiadają żadnych kompetencji, jeśli chodzi o „wspólne wartości”, w liczbie 14, wśród których figuruje przystępność. Stanowienie przepisów w tej dziedzinie jest i pozostaje w gestii władz krajowych, z wyłączeniem jakiegokolwiek innego poziomu władzy. Z powyższego jasno wynika, że aby móc zapewnić całej ludności europejskiej akceptowalną jakość życia, nie należy odwoływać się do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ale raczej dążyć do przyjmowania przepisów sektorowych, aby doprowadzić wszystkie państwa członkowskie do pożądanego minimalnego progu. W tym kierunku powinny zmierzać opinie EKES-u i w takim wypadku cel zostanie na pewno osiągnięty dzięki akceptacji, a nawet więcej – dzięki działaniu Komisji, która odrzuciła wszystkie trzy opinie z inicjatywy własnej przyjęte wcześniej przez Komitet starający się wesprzeć sprawę usług świadczonych w interesie ogólnym.

Punkt 5.4, tiret trzecie:

- Nie ma związku logicznego między pierwszym a drugim zdaniem trzeciego tiret. W proponowanej poprawce precyzuje się, że protokół nr 26 nie zawiera postanowień dotyczących „wymogów obywateli w niekorzystnej sytuacji lub kategorii mniej uprzywilejowanych na płaszczyźnie społecznej”. Zawsze warto jednak ponownie zaapelować o przestrzeganie konwencji ONZ.

Wynik głosowania:

Za:	110
Przeciw:	44
Wstrzymało się:	12

⁽²⁾ Ze względu na to, że teksty pochodzą od rządu niderlandzkiego należy przede wszystkim pamiętać o historii tej sprawy w parlamencie niderlandzkim, aby uchwycić i zrozumieć jej meritum: Dokumenty parlamentarne (*Eerste en Tweede Kamerstukken*), seria 31384 (R 1850) C, nr 4, rok parlamentarny 2007-2008.